

## ПОСТСОВЕТСКАЯ ПАРТИЯ ВЛАСТИ: “ЕДИНАЯ РОССИЯ” В СРАВНИТЕЛЬНОМ КОНТЕКСТЕ

Б.И. Макаренко

**Ключевые слова:** партийная система, сравнительная политология, “Единая Россия”, модернизация, демократизация, выборы в России.

### ФЕНОМЕН ДОМИНАНТНОЙ ПАРТИИ В КОНКУРЕНТНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ

Доминирование одной крупной партии в политическом пространстве страны на переходных стадиях развития общества — широко распространенное явление в мировой практике. В обществе, недавно обретшем или кардинально переопределившем свою государственность, трудно ожидать быстрого возникновения политического плюрализма, оформленного в виде устойчивых политических партий, способных конкурировать по правилам консолидированной демократии, т. е. обретать и терять власть на выборах при сохранении в стране политической стабильности. Фактически только третья волна демократизации сопровождалась быстрым (в пределах одного десятилетия) становлением большого числа многопартийных демократических режимов — от Южной Европы в 1970-е годы до Центральной и Юго-Восточной Европы в заключительном десятилетии прошлого века. Однако политическому развитию этих стран по пути демократизации благоприятствовали такие мощные факторы как принадлежность к европейской политической культуре и взаимное притяжение с демократической Европой, в которой в тот период на подъеме были интеграционные процессы. Феномен успешного становления многопартийности в эти же годы за пределами европейского пространства (например, в Монголии или африканских и других постколониальных странах) нуждается в более тщательном анализе.

Природа доминантных партийных образований имеет существенные отличия в разные периоды XX и XXI вв. и в различных странах. Попытка институционального анализа таких партий полезна для понимания природы политических режимов российского и других постсоветских государств.

Известна классификация партийных систем с доминантными партиями, данная американским политологом Джованни Сартори [Sartori 1976]. Он выделяет конкурентные системы с *доминантными* и *предоминантными* партиями (первые устойчиво имеют относительное и иногда абсолютное большинство, вторые — устойчиво абсолютное большинство) и авторитарные (неконкурентные) системы с доминантными партиями. Для целей нашего анализа мы сосредоточимся преимущественно на том типе, который в классификации Сартори именуется *предоминантным*. Доминантные партии в конкурентных системах давали бы слишком широкое и многовариантное поле: наличие одной партии, часто и подолгу имеющей заметное преимущество над всеми конкурентами и играющей определяющую роль в правительственных коалици-

МАКАРЕНКО Борис Игоревич, председатель Правления Центра политических технологий.  
Для связи с автором: bmakarenko@yandex.ru

ях — нормальное явление “классической” демократической политики. Институциональная природа, генезис и характер деятельности доминантной партии в неконкурентной политической системе радикально отличаются от исследуемого нами феномена (подробнее об этом см. ниже).

Нам же интересно партийное доминирование в переходных системах, в которых доминирующая партия не подвергается опасности утраты власти на следующих выборах (по крайней мере, в течение десятилетий), но решает задачи удержания власти и управления страной в условиях реальной, хотя и введенной в определенные рамки, конкуренции с оппозицией.

Преобладающие партии возникают и становятся ядром политической системы в обществах, которые решают задачи масштабной реконструкции государственности после проигранной войны (послевоенные Германия, Италия, Япония), радикального переопределения государственного строя (Мексика в 1920-1930-е гг., современная Россия), строительства независимого государства — *state-building* (например, Польша или Венгрия после Первой мировой войны) или *nation-building*, строительства постколониальной национальной государственности (Индия, Индонезия, Намибия, ЮАР, а также ряд постсоветских государств). В той или иной степени ко всем этим задачам добавляется и проблема модернизационного рывка.

Функции такой преобладающей партии многоплановы. Это выработка стратегического курса развития страны, обеспечение его социально-политической базы в виде широкой коалиции элит и значительной массовой поддержки, минимизация рисков противодействия этому курсу со стороны политической оппозиции, недопущение развития и усиления антагонистических или деструктивных сил (“левых”, популистов, экстремистов, реакционеров), которые неизбежно присутствуют в переходном обществе. Квинтэссенция этих функций — сохранение стабильности и управляемости общества на период реализации политического проекта — создания или воссоздания государственности и “модернизационного задела”. Функция же создания конкурентной политической системы (или демократизации) в этих моделях занимает разные места, но всегда подчиняется задачам государственного строительства — по известной максиме, “без государства не может быть демократии” (“without the state there can be no democracy”) [O’Donnell 1993: 1355-1369].

Некоторые из этих государств на стартовой точке трансформационных процессов были диктатурами (Индонезия), находились под иностранной оккупацией (потерпевшие поражение во Второй мировой войне), другие же обрели конституции, предусматривающие политическую конкуренцию, но не имели полноценных условий для ее функционирования в силу доминирования традиционных структур, тяжелого экономического положения, резкого антагонизма в обществе и/или отсутствия протодемократических институтов и традиций демократии (Индия, Мексика, постсоветские государства).

В таких случаях формирование преобладающей партии, тесно связанной с исполнительной властью, открывает возможность для:

- Создания широкой элитной коалиции, поддерживающей исполнительную власть, завоевывающей и сохраняющей поддержку значительной части общества.

- Решения проблемы инклюзивности и/или эксклюзии в политике. Как указывал Р.Даль, одно из условий становления полиархии (современной представительной демократии) состоит в том, что “соревновательность предшествует инклюзивности” [Dahl 1971: 203], что позволяет сформировать правила конкуренции и разрешения конфликтов между элитами. Преобладающая партия ограничивает инклюзивность не по букве, но по духу, поскольку уменьшает или ограничивает представленность во власти оппозиционных сил и тем самым снижает угрозы с их стороны для властного курса, но в то же время создает среду для развития соревновательности. В некоторых из них существуют механизмы “внутрипартийной демократии”, и практически все они конкурируют с оппозицией, правда, с нулевым или низким риском проигрыша.

- Оптимизации ресурсов и минимизации рисков для продвигаемого властью проекта — государственнического, модернизационного, в отдельных случаях — демократизационного. Опираясь на преобладающую партию исполнительная власть может позволить себе повышение накопления в ущерб потреблению, проведение макроэкономической политики, способствующей привлечению в экономику инвестиций (в т. ч. — иностранных), экономические и социальные реформы, связанные с немалыми издержками для значительной части общества в краткосрочной перспективе, создание “тепличных условий” для развития определенных слоев элиты и общества.

Эти достоинства являются общими для всех систем с преобладающими партиями при всех различиях условий их возникновения и существования. Недостатки же у таких систем разные, но преимущественно связаны с одним феноменом — неспособностью элиты, привыкшей к ограниченной политической конкуренции, осознать необходимость институциональных перемен, когда достигнуты цели политического проекта или произошло иное значимое изменение исходных условий. Иначе говоря, главная опасность для преобладающих партий — отсутствие четких сигналов снизу, каковые может дать только реальный плюрализм и конкурентная среда. Частыми сопутствующими явлениями выступают коррупция, ограничение вертикальной мобильности, манипулирование выборами.

Первый тип преобладающих партий — классическая самоуправляемая коалиция элит с той или иной степенью развития “внутрипартийной демократии”, где конкурирующие элитные кланы достигают согласованных решений по ключевым кадровым и программным вопросам жизни страны и несут ответственность за их реализацию. Роль лидера (преьера, президента, канцлера) и госаппарата в управлении такой партией всегда достаточно высока, но партия не является “массовым придатком” к исполнительной вертикали, а обладает высокой автономией в формировании политической повестки дня. Такая партия по сути **олигархична и элитарна**. Пожалуй, лишь в Германии и Италии не просматривался заведомо “элитистский” характер руководства христианско-демократическими партиями (хотя их лидеры принадлежали к “респектабельным классам”). В Мексике был силен институт “касиков” — лидеров общества с сильными пережитками традиционных структур. В Индии Национальный конгресс, сам сделавший немало для разрушения традиционной кастовой системы, на первых порах управлялся выходцами из высших каст. Силен был элемент традиционной служивой аристократии и выходцев из крупного бизнеса

и в Либерально-демократической партии Японии. В индонезийском Голкаре (“Объединенный секретариат рабочих групп”) до недавних реформ доминировали высокопоставленные военные. Исключением на этом фоне выглядят преобладающие партии Юга Африки — СВАПО Намибии и АНК в ЮАР, в которых до сих пор доминируют ветераны национально-освободительных движений коренного большинства.

Такая партия действует в плюралистической среде. Электоральная (и шире — политическая) конкуренция в ней ограничена, порой — с применением административного (а также финансового, “полицейского” и других) ресурса, но реальна. В стране существуют свободные СМИ, независимая судебная система, профсоюзы, объединения свободных профессий, влиятельные религиозные организации (не всегда в полном наборе), оппозиция может выигрывать выборы на провинциальном и муниципальном уровне — в общем, у “доминантной партии” всегда есть “негативные стимулы”, побуждающие ее бороться за избирателя, сохранять меритократические начала в кадровом отборе (чтобы ее кандидаты были способны вести электоральную борьбу), “самоочищаться”, ограничивать коррупцию и т. п.

Некоторые специфические отличия имели партийные системы Германии и Италии. Их правящие партии были ближе к доминантному, а не преобладающему типу — даже в 1950-1970-е годы они формировали правительства с участием младших партнеров. Помимо “стандартного” для доминантной или преобладающей партии набора задач в их случаях немалую роль играла эксклюзия политических сил, не принадлежащих к вновь формируемому политическому мейнстриму — коммунистов в обоих случаях, монархистов и фашистов в Италии и реваншистов в Германии. Именно этот параметр определяет роль этих партий как фактически преобладающих.

На второй особый тип преобладающих партий указывает Е. Мелешкина: в межвоенной Центральной Европе “правящие партии (или коалиции) были инкарнациями бюрократий, технократий или военных элит” [Мелешкина 2006]<sup>1</sup>. В условиях строительства новых национальных государств, обострения конфликтов в переходных от аграрных к индустриальным обществах, в период “отката” первой волны демократизации протодемократические конституции породили преобладающие партии. Наиболее яркими примерами, приведенными Е. Мелешкиной, являются “Беспартийный блок для сотрудничества с правительством” как опора власти Ю. Пилсудского в Польше времен полуавторитарного режима Санации (1929-1935) и Партия единства в Венгрии времен регентства М. Хорти. Как мы увидим ниже, именно эти две партии близки к современным постсоветским “партиям власти” по критически важному параметру — степени зависимости от исполнительной власти.

Преобладающие партии чаще всего не имеют четкого идеологического лица, порой многосоставны. Например, в Либерально-демократической партии Японии фракции узаконены и имеют свою базу поддержки. К тому же добавим, что в японской политической культуре всегда уделялось повышенное внимание учету мнений меньшинства — как внутри самой Либерально-демократической

<sup>1</sup> Е. Мелешкина в свою очередь ссылается в данном разделе своей статьи на работу [Berglund, Ekman, Aarebrot 2004].

партии, так и партий-оппонентов. Голкар изначально представлял собой федерацию 97 общественных организаций (ныне их 220). Институционально-революционная партия Мексики создавалась как левоцентристская и состоит в Социнтерне, однако за свою достаточно долгую историю эволюционировала к правому центру, особенно после того, как ее левое крыло в 1989 г. создало свою партию. Пришедшие к власти в Намибии и ЮАР представляли собой идеологически неоднородные, хотя и левые по общему вектору народные фронты, именовавшиеся соответственно “организацией” и “национальным конгрессом” — прямое и умышленное заимствование индийской модели. После прихода к власти АНК и СВАПО отошли от своих почти марксистских платформ, однако “левое наследие” в их деятельности сказывается и сегодня.

Правоцентристским по сути было и большинство других преобладающих партий, поскольку модернизационная повестка дня объективно востребовала именно правоцентризм — концентрацию ресурсов, повышение доли накопления, строительство рыночных институтов и т. п. Однако определить такие партии как правоцентристские было бы недостаточно. Не обладая жесткой идеологией, они, тем не менее, имеют четкое идейное позиционирование, основанное на:

- мощном национальном мифе “творцов независимости” (Индия, Мексика, Индонезия, Намибия, ЮАР), дополненном национальной идеей: возрождение уникальной цивилизационной ниши (идеология Махатмы Ганди или идеология *Панча сила* — пять принципов независимого индонезийского государства, созвучные по названию пяти принципам буддизма);

46

- и/или истории успеха, достигнутого страной при правлении данной партии — возрождение нации после поражения во Второй мировой войне (Германия, Япония, Италия), строительство национального государства (Индия, Индонезия, Намибия), преодоление последствий гражданской войны или иных масштабных потрясений (Мексика, Индонезия);

- сильном лидере, который сам по себе становится “мифом” и “знаменем” партии — Махатма Ганди и Джавахарлал Неру в Индии, Луис Карденас в Мексике, Конрад Аденауэр в ФРГ, Нельсон Мандела — в ЮАР, Сэм Нуйома — в Намибии.

Преобладающие партии возникали как в президентских (или президентско-парламентских), так и в парламентских режимах. Однако обращает на себя внимание, что во всех парламентских режимах (Германия, Италия, Япония, Индия) успешная демократизация состоялась еще в условиях “предоминирования” одной партии. Такого однозначного вывода нельзя сделать только в отношении ЮАР, государства демократического, но с неисключенной угрозой авторитарного отката. В президентских моделях (Мексика, Индонезия) демократизация проходила гораздо медленнее, и существенный сдвиг произошел уже с утратой правящей партией “предоминирования”. Намибия, президентско-парламентская модель, часто критикуется за зажим оппозиции и манипуляции на выборах, но в целом остается электоральной демократией. Неопределенны перспективы демократизации и в президентских режимах постсоветского пространства. Представляется, что главной причиной такого различия является не “европейскость” (или наличие британской колониальной традиции в Индии, что также традиционно считается фактором, благоприятствующим демократизации), а характер строительства элитной коалиции.



В парламентских республиках преобладающая партия строится “снизу”, разумеется, не из “народных масс”, а из элитных и субэлитных слоев. Эта “генетика” продолжает действовать даже при сильном и харизматичном лидере партии, встающем во главе государства. Полнее и насыщеннее работает в такой партии режим согласований и разрешения конфликтов, группы интересов вынуждены обращаться со своими запросами не в моноцентрический “центр власти”, а в коллегиальные органы парламентской республики. Плюрализм внутри преобладающей партии обуславливает стиль ее поведения в отношении с конкурирующими партиями и гражданским обществом, что формирует плюралистичный стиль всей национальной политики и способствует формированию механизмов разрешения конфликтов.

В президентских же республиках коалиция в преобладающей партии строится преимущественно “сверху вниз”, роль главы государства и центральной бюрократии существенно выше, един и центр обращения лоббистских интересов; такую партию труднее “вышибить из власти”, поскольку даже ухудшение ее результатов на парламентских выборах лишь косвенно влияет на объем властных ресурсов президента. Поэтому становление механизмов согласовательных процедур происходит медленнее, партия более настроена на удержание власти, в т. ч. авторитарными методами.

Еще одна общая черта всех доминантных партий — временная ограниченность существования, хотя сценарии их ухода с политической арены или трансформации существенно различаются. В Германии и Италии христианские демократы постепенно превратились в обычные парламентские партии, когда задачи модернизационного этапа были выполнены и в стране укрепились институциональные основы демократии, причем в обоих случаях эта трансформация была поэтапной. Немецкая ХДС (в союзе с баварским ХСС) вначале утратила абсолютное большинство, пошла в середине 1960-х годов на образование “большой коалиции” с социал-демократами, а потом в стране сложился обычный демократический режим с чередованием партий и коалиций во власти. В Италии ХДП на рубеже 1970-х и 1980-х годов превратилась из преобладающей в доминантную партию, и правительства в 1980-е годы зачастую возглавляли представители младших партнеров по коалиции. Конец же доминированию христианских демократов положили два явления — слом коррупционной системы, в которую были вовлечены многие из ее лидеров, и падение “коммунистического лагеря”, с которым ушла задача доминантной партии — изоляция Компартии; в стране сложилась многопартийная система, в которой “наследники” бывшей доминантной партии играют важную, но не решающую роль.

В Индии установилась более конкурентная среда (да и страна существенно продвинулась в строительстве национального государства, модернизации и экономики, и социальной структуры), и ИНК остался самой сильной, но не доминантной партией. ИНК прошел и через период ограничения демократии в середине 1970-х годов, и через утрату власти на три года (1977-1980), после чего возглавлял правительство еще девять лет.

Институционально-революционной партии Мексики с каждыми выборами все труднее давалась победа, приходилось идти на все более грубые нарушения принципа свободы выборов, пока в 2000 г. кандидат от партии, номи-

нированный традиционной для предшествующих избирательных циклов процедурой *el dedazo* — “указания пальцем” (со стороны уходящего президента), не проиграл президентские выборы.

Индонезийский Голкар в 2004 г. не провел своего кандидата в президенты и лишился абсолютного большинства в парламенте (но остался доминантной партией в коалиции). Либерально-демократическая партия Японии в 1994-1996 гг. была вынуждена сформировать коалиционное правительство с социалистами, в 2007 г. утратила большинство в верхней палате, а в 2009 г. потеряла власть. Из списка преобладающих партий у власти (и в прежнем статусе) остаются лишь СВАПО и АНК, пришедшие к власти в 90-е годы прошлого века.

Преобладающая (т. е. неполноценная политическая конкуренция) в конкурентной политической среде подразумевает, что такой институт носит промежуточный, ограниченный во времени характер. Как ни парадоксально, лучшим свидетельством успешного выполнения такой партией своей миссии является ее поражение на выборах — свидетельство того, что страна обрела политическую стабильность и здоровые институты. Разница лишь в том, насколько сама преобладающая партия способствовала укреплению демократических начал (как в Германии, Японии, с оговорками — в Италии и Индии) или подавляла их, стремясь сохранить свое доминирование (Мексика, Индонезия, отчасти — Италия).

#### “ЕДИНАЯ РОССИЯ”: МЕСТО В ТИПОЛОГИИ

48

Из описания предпосылок становления преобладающих партий следует, что возникновение подобного института вполне закономерно для России и других постсоветских государств. Перед ними стояли задачи многоплановой модернизации экономики, общества, внедрения рыночных институтов, а в бывших советских республиках — и создания национальной государственности.

Сколько-либо реальная многопартийность в странах СНГ к концу второго десятилетия сложилась лишь в Молдавии и на Украине — двух государствах с институционально наименее сильными президентами. Три авторитарных режима (Беларусь, Узбекистан, Туркмения) остаются фактически беспартийными. В остальных же появились преобладающие партии, имеющие черты как сходства, так и отличия от всех упомянутых в кратком обзоре преобладающих партий.

Необходимо оговориться, что другие типологические сравнения “Единой России” и ее аналогов в государствах СНГ с зарубежными партиями еще менее применимы<sup>2</sup>.

Так, неприменимо к “Единой России” понятие “всеохватная (*catch-all*) партия”. Этот термин, введенный Отто Киршхаймером [Kirchheimer 1966], применялся к партиям (чаще — социал-демократическим, но все серьезные исследователи указывали на то, что способность к “всеохватности” стала непременным требованием ко всем крупным партиям), которые во второй поло-

<sup>2</sup> В “Русском журнале” осенью 2008 г. прошла заочная дискуссия отечественных и зарубежных политологов на тему типологии партийных систем и определения институционального характера “Единой России”. См. статьи Г.Голосова, П.Мейра, С.Пшизовой, С.Перегудова, Г.Мусихина, Г.Павловского.

вине XX в. отошли от жесткой идеологической основы и стали апеллировать к более широкому слою электората. В 1990-е годы такую политику проводили преобразованные компартии Центральной и Восточной Европы: встав на позиции национального консенсуса, они вернулись на политическую арену преимущественно на голосах всех разочарованных в реформах. Главная черта “всеохватных партий” — способность *придать новое качество* прежде жесткой электоральной базе без отказа от основ своей идеологии и без потери ядерного идеологического электората. “Всеохватность” в традиции Киршхаймера и его последователей не отменяет базового раздела на “левых” и “правых”, но означает появление широких “центров” — левого и правого.

“Всеохватные партии”, с одной стороны, пытаются проникнуть на “периферию” своего основного соперника (“левые” — в средний класс, “правые” — в “синеворотничковые профессии”), но при этом проигрывают в тех сегментах общества, где сильны идейные установки (“левые” — “зеленым” партиям, “чистым” либералам, изредка — коммунистам, “правые” — националистам и “изоляционистам”, противникам евроинтеграции). Роднит “Единую Россию” со “всеохватными партиями” ряд черт: отказ от “классовых” аргументов в своей идеологии и вообще от “идеологического багажа” (выражение Киршхаймера), усиление роли партийной элиты в ущерб влиянию массы рядовых членов, способность апеллировать к самым разным группам интересов. Но в целом, несмотря на определенные черты сходства, все же “всеохватная партия” существенно отличается по своему характеру от “Единой России”.

Неприменимо к “Единой России” и понятие “картельная партия”. Этот термин выдвинул П.Мейром и Р.Кацем в полемическом плане, чтобы подчеркнуть процесс утраты связи современных европейских партий с избирателем и их сращивание с государством. Но в данной теории с государством сращивается не одна, а *все* ведущие партии страны.

В то же время нельзя сравнивать “Единую Россию”, равно как и описанные выше классические преобладающие партии, с правящими “монопартиями” авторитарных режимов третьего мира. Их главное отличие — заведомо неконкурентная авторитарная политическая среда, традиционное общество с архаичными механизмами социальной мобилизации. Такие партии (например, Баас в Ираке и Сирии, Национально-демократическая партия Египта и многие другие партии третьего мира) являются лишь инструментами поддержки военных или гражданских диктаторских режимов.

Из классических преобладающих партий “Единая Россия” и ее аналоги имеют больше общего с мексиканской Институционально-революционной и индонезийским Голкарком, т. е. с партиями президентских режимов. Отличие современной “Единой России” от этих образцов в том, что *классическая доминантная партия формирует власть, а “Единая Россия” и аналогичные ей партии в некоторых других постсоветских государствах формируется властью*. Степень автономии таких партий от исполнительной власти и возглавляющего ее президента существенно ниже, строительство коалиции носит еще более “вертикальный” характер, механизмы “внутрипартийной демократии” еще слабее.

В.Гельман указывает на две черты сходства “Единой России” с мексиканской ИРП [Гельман 2006]: определяющее влияние президента, сращивание с государственным аппаратом на всех уровнях власти. Но он указывает и на



отличия: присущий мексиканской партии государственный корпоративизм (в России невозможный из-за слабости секторальных структур – профсоюзов, аграрных ассоциаций, церкви), стремление инкорпорировать, а не маргинализировать умеренную оппозицию. В России же можно найти только отдельные элементы этих явлений: “Единая Россия” “поглотила” Аграрную партию (Промышленная партия, поглощенная ею раньше, существовала лишь на бумаге) и выстроила систему фланкирующих организаций. Однако из-за слабой структурированности общества вообще и слабости гражданского общества, в частности, “инкорпорировать” было практически некого – речь могла идти лишь о принятии в себя отдельных фигур, а структуры, желающие сохранить хотя бы минимальную самостоятельность или автономию, на союз с “Единой Россией” не шли: “автономия элит” или групп интересов в рамках нынешней “Единой России” невозможна.

Следовательно, “Единая Россия”, равно как и ряд других партий большинства на постсоветском пространстве, образует особый тип партий, который “наименее непохож” на описанные выше преобладающие партии: с ними у “Единой России” есть как общие черты, так и существенные отличия. *При всей условности и недостатках этого термина, к ним можно применить понятие “партии власти”* – представляется, что этот журналистский штамп может стать политологическим термином, описывающим уникальный для постсоветского пространства феномен.

Первым понятие “партия власти” в качестве политологического термина использовал известный молдавский политолог В.Брутер в 1999 г. Он характеризовал такую партию как “постсоветский феномен, который заключается в беспартийном президенте, частично беспартийном парламенте и деполитизированном (!) правительстве, которое ограничено подотчетно парламенту” [Брутер 1999]. Спустя 11 лет многие характеристики и набор партий постсоветских государств выглядят иначе, чем в статье В.Брутера, но представляется, что подмеченные им сущностные черты этого феномена сохраняют свою актуальность.

К числу таких партий можно отнести “Нур Отан” в Казахстане, “Ени Азербайджан”, Союз граждан Грузии, Республиканскую партию Армении, партию “Ак-Жол” в Киргизии (при президентстве Н.Бакиева), Народно-демократическую партию Таджикистана.

“Партия власти” изначально складывается как механизм элитной и массовой (в т. ч. электоральной) поддержки исполнительной власти с всенародно избираемым президентом. В системе с сильной президентской властью она представляет и продвигает ее интересы в законодательных собраниях, публичном пространстве. Демократическая процедура фактически носит *плебесцитарный* характер: глава государства обращается к нации “поверх” партийных структур, и последние служат лишь вспомогательным механизмом в отношениях между властью и нацией.

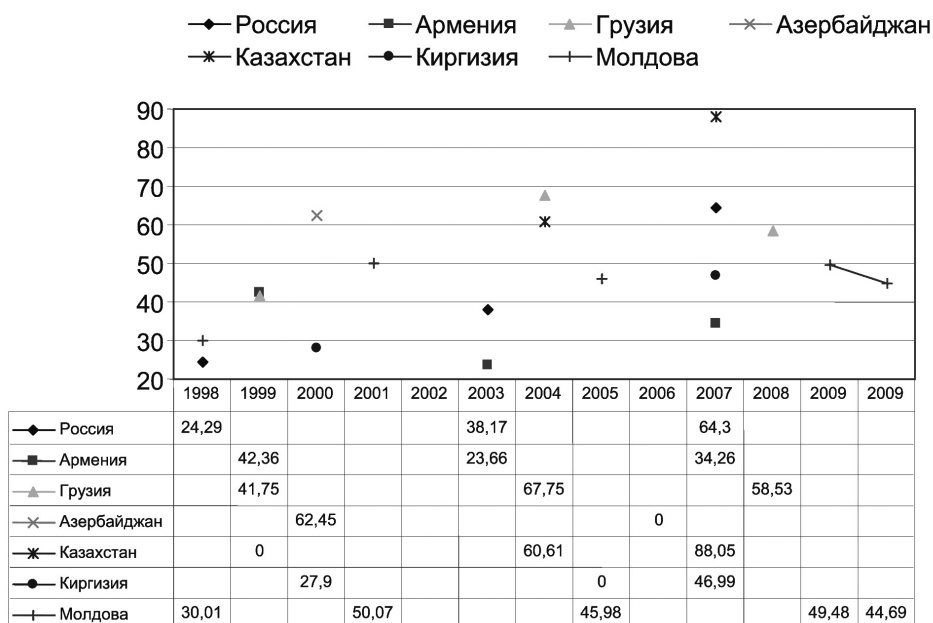
Первоначально подобная “партия власти” возникает как “одноразовый проект” с целью формирования проправительственной фракции в законодательной власти. Где-то, как в Казахстане или на Украине, она начинается с объединения одномандатников, где-то, как “Наш дом – Россия” или “За единую Украину”, – в смешанных избирательных системах. В Казахстане, Киргизии, закавказских государствах, где оппозиция с самого начала была

слаба, эта партия сразу образует большинство, в России и на Украине – хрупкие коалиции с независимыми одномандатниками (депутатские группы “регионалов” в первых трех созывах Думы, “Народный депутат” в третьей Думе). В худшем для нее сценарии она оказывается в меньшинстве *в парламенте*, но сохраняет связь с президентом.

Дальнейшая судьба таких партий зависит от сценария развития института президентства. Если президентская власть остается сильной или усиливается, если слабеет конкурентность на президентских выборах, “партия власти” занимает абсолютное большинство в законодательной власти, вплоть до вытеснения всех оппозиционных сил на маргинальные позиции. На Украине, где институт президентской власти ослаб в результате конституционной реформы, последовавшей за “оранжевой революцией”, “партия власти” перестала существовать. В России и Казахстане постепенно перешла к формированию на основании чисто пропорциональной системы (в России – сохранив благодаря своему лидеру квалифицированное большинство в парламенте, в Казахстане – вообще не пропустив в него оппозицию). Переход на полностью пропорциональную систему предполагался и в Киргизии с кажущейся консолидацией власти президента К.Бакиева.

Рис. 1

Доля голосов победивших партий в постсоветских государствах



Переход к пропорциональной системе для такой “партии власти” – закономерный этап развития. На ранних стадиях посткоммунистического развития партийная система слаба, а степень контроля президентской власти над вновь возникшим плюрализмом ограничена, а потому президент вынужден выстраивать коалицию с центристскими и автономными элитными фигурами, изби-

рающимися в парламенты по одномандатным округам в качестве независимых кандидатов. В России исполнительная власть не имела большинства в парламенте вплоть до 2000 г. и была вынуждена опираться на составлявшую меньшинство “партию власти”, значительное количество независимых одномандатников и заключать ситуативные коалиции либо с умеренными левыми (например, аграриями), либо с либералами. Мажоритарными или смешанными были в тот период и избирательные системы в Казахстане, Киргизии, Азербайджане, Грузии и Армении.

По мере консолидации президентская власть обретает возможность завоевывать большинство преимущественно на своем авторитете и “административном ресурсе” — тогда и происходит переход к пропорциональной системе (либо сохраняется смешанная), в которой избранный депутат в гораздо большей степени подконтролен партийному руководству. Тем самым повышается внутренняя дисциплина “партии власти”, но еще более ограничивается “внутрипартийная демократия”<sup>3</sup>.

#### “ЕДИНАЯ РОССИЯ”: СКЛАДЫВАНИЕ ИНСТИТУТА

В России “партия власти” формировалась в несколько этапов. В 1993 г. на связь с президентской властью претендовали, но прямой поддержки (даже на уровне публичных заявлений) не получили “Выбор России” и Партия российского единства и согласия. В 1995 г. “Наш дом — Россия” создавался как “правоцентристское крыло” партии власти, но стал практически единственной такой партией (параллельный “левоцентристский” проект откровенно провалился) и получил 10% мест по спискам на выборах. В 1999 г. образовалось несколько элитных блоков: “Отечество”, слившееся со “Всея Россией”, противостоявшее им на выборах “Единство”, которые создали две фракции в третьем созыве Думы, а затем образовали в 2001 г. единую партию (с включением и НДР). После выборов 2003 г. в состав фракции “Единой России” вошло большинство независимых одномандатников, а с 2008 г. в Думе существует единая фракция “партия власти”, созданная на основе голосования по чисто пропорциональной системе.

Однако с этими “вехами” менялся и характер самой партии. Если НДР — это почти “политтехнологический” проект при непопулярном (уже в 1995 г.) президенте, то блоки 1999 г. — действительно элитные коалиции, причем в создании двух из них решающую роль играли самые сильные фигуры из региональной элиты (главы Москвы, Татарстана, Башкортостана, Самарской области) в союзе с мощными группами интересов. Создавались эти блоки не по указанию, а скорее в противовес президентской власти, которая казалась безнадежно слабеющей, и лишь “Единство” опиралось изначально на “кремлевский ресурс”, и при этом по “элитному качеству” своего персонального состава значительно уступало своим оппонентам. Обратим внимание, что “электоральный разгром” оппонентов поднимавшегося кандидата в премьерники, выдвинутого уходящим президентом Б.Ельциным, произошел не на президентских, а на парламентских выборах 1999 г.

<sup>3</sup> Процесс становления и развития “партий власти” в постсоветских государствах подробно описан у Ю. Коргунюка [см. Коргунюк 2009].

Таблица 1

“Партии власти” и их союзники в Государственной Думе<sup>4</sup>

После выборов	I 1993	II 1995	III 1999	IV 2003	V 2007
“Партии власти”					
Партия российского единства и свободы	30	-	-	-	
Наш дом – Россия	-	67	-	-	-
Отечество – Вся Россия	-	-	52	-	-
Единство	-	-	82	-	-
Единая Россия	-	-	-	306	315
Справедливая Россия	-	-	-	-	38
Союзные депутатские группы					
Региональная группа <sup>5</sup>	64	40	47	-	-
“Народный депутат”	-	-	55	-	-

По инерции некоторое время после парламентских выборов продолжалось противостояние между “партиями власти” (раздел думских постов ситуативной коалицией “Единства” с КПРФ в ущерб “Отечеству – Всей России” и либералам), но очень скоро оно сменилось строительством думского большинства из этих двух фракций и двух объединений одномандатников. Это большинство, составившее позже нынешнюю “Единую Россию”, формировалось как “блок блоков”, но действительно превратилось в широкую элитную коалицию. Подлинная коалиционность подразумевает раздел власти и влияния, определенную автономию своих субъектов. В третьей Думе такая коалиционность действительно имела место: исполнительная власть была вынуждена договариваться (а не отдавать приказы) о требуемых голосованиях с ОВР (в составе которой было много одномандатников, связанных с губернаторами и иными группами влияния) и депутатскими группами (иногда – в индивидуальном порядке). Порой желаемый результат достигался исполнительной властью не с первой попытки (например, введение частной собственности на землю или одна из поправок в бюджет о “монетизации льгот” для военнослужащих) или с привлечением одной или обеих либеральных партий (та же поправка к Земельному кодексу или пакет законов о реформе электроэнергетики), поскольку часть лояльного большинства по идейным соображениям голосовала против правительственных проектов.

Ситуация изменилась в четвертой Думе, когда подавляющее большинство одномандатников формально вступило в “Единую Россию” (в основном выходцы из “Российских регионов”) или примкнуло к ее фракции (большинство выходцев из Народной партии, которая на выборах пыталась соперничать с “Единой Россией”, или формально независимых). К этому

<sup>4</sup> Состав депутатских объединений приводится на первую сессию каждого созыва (в I, III и IV созывах Думы происходило значительное число переходов депутатов в другие депутатские объединения в течение срока полномочий).

<sup>5</sup> Региональная группа: I Дума – “Новая региональная политика”; II Дума – “Российские регионы”; III Дума – “Регионы России”; IV Дума – группа в составе фракции “Единая Россия”.

моменту президентская власть существенно усилилась, влияние губернаторов на федеральную политику в результате реформы Совета Федерации и других “централизаторских” мер заметно снизилось, крупный бизнес оказался “равноудален” (напомним, что выборы 2003 г. совпали с “горячей стадией” в так наз. “деле ЮКОСа”). “Списочная” составляющая фракции “Единой России” попала под более жесткий контроль исполнительной власти, а одномандатники в силу упомянутых изменений в элитном пространстве лишились значительной части своей былой автономии.

Дальнейшее развитие эта тенденция получила с переходом на чисто пропорциональную систему выборов Государственной Думы и введением смешанной системы на выборах региональных законодательных собраний. “Единая Россия” осталась коалицией, но автономия ее субъектов значительно сократилась. Отношения между партией и исполнительной властью, равно как между центральными органами партии и ее региональными организациями приобрели отчетливо вертикальный характер.

#### “ЕДИНАЯ РОССИЯ”: СЕГОДНЯШНЕЕ СОСТОЯНИЕ

В январе 2010 г. один из основателей блока “Отечество — Вся Россия” Е.М.Примаков заявил: “Успех модернизации экономики в России во многом зависит от создания такой партийно-политической системы, которая помогла бы властям избегать ошибочных решений. Характерная черта такой системы — партийный плюрализм. Его нормальному развитию в России препятствуют два обстоятельства: жесткий контроль сверху, направляющий процессы партийного строительства, и административный ресурс, которым в несравнимо большей степени, чем другие партии, пользуется самая сильная из них ‘Единая Россия’... создание моноцентристской партийно-государственной системы даже при наличии на политическом поле многих партий блокирует демократический процесс” [Примаков 2010]. Представляется, что такая констатация четко отражает институциональную роль “Единой России” в российской партийной, шире — политической системе.

Рост влияния “Единой России” шел параллельно и во многом был следствием укрепления президентской власти — как ее публичного авторитета, так и объема властных ресурсов. Благоприятная экономическая конъюнктура первого десятилетия текущего века позволяла российской власти выстроить и постоянно расширять “распределительную коалицию” и в элитах, и в обществе. При скачкообразном росте располагаемых ресурсов росли реальные доходы большинства россиян, что — вкупе с укреплением государственности — создавало у них ощущение социально-экономической и политической стабильности и побуждало поддерживать власть. Что же касается субэлит, то рациональной стратегией поведения для большинства из них было встраивание во “властную коалицию” в расчете на получение своей — пусть и дозированной — доли ресурсов и возможностей развивать свою карьеру, а не оппонирование этой власти и попытки нанести ей поражение на выборах.

Основные достижения “Единой России” за этот период весьма значительны, но они же порождают проблемы и противоречия в деятельности партии.

Сравнение с классическими доминантными партиями выявляет главную институциональную слабость “Единой России” — дефицит субъектно-



сти. Такая субъектность, т. е. функциональная роль партии как института, определяется двумя моментами:

- Степенью автономии от исполнительной власти в принятии ключевых решений — по кадровым назначениям в исполнительной власти и по формированию политической программы. В “Единой России” такая автономия, как будет показано ниже, минимальна: и на федеральном, и на региональном уровне ключевые решения принимает и доминирует бюрократия соответствующего уровня.
- Наличием механизмов “внутрипартийной демократии”, т.е. установленных формально или по политической практике правил конкуренции и разрешения конфликтов. Даже в тех пределах, в которых “Единая Россия” обладает автономией, она лишь в ограниченной степени способна на самостоятельное принятие решений.

И та, и другая проблемы осознаются “Единой Россией” и ее “кураторами” в исполнительной власти. Именно поэтому в последнее время принимался целый ряд решений, направленных на коррекцию нынешнего состояния — повышение роли партии в процедуре наделения полномочиями губернаторов, введение процедуры праймериз, повышение внимания к партийным клубам. Но на сегодняшний день принципиальных сдвигов в ситуации не произошло.

#### *Электоральный потенциал*

“Единая Россия” завоевала большинство в законодательных органах всех уровней власти и местного самоуправления, причем добиваясь этого как по чисто пропорциональной, так и по смешанной системам. Успех партии нельзя приписывать исключительно или преимущественно административному ресурсу. Опираясь на авторитет своего лидера В. Путина, партия завоевала и собственный авторитет и популярность. Желая поддержать В. Путина, избиратель находит для себя аргументы в пользу “его” партии (этот эффект, известный в социологии как когнитивный консонанс, прослеживается в мотивации сторонников “Единой России” [Макаренко 2009: 24-25]). Отсутствие четко сформулированной идеологии, при всех немалых издержках, имеет и определенные преимущества, позволяя партии апеллировать к разным слоям населения.

Исторически “партия власти” опирается на три категории избирателей:

- конформистски настроенные граждане, которые проголосуют за партию, ассоциирующуюся с властью, в любом случае.
- “выигравшие от реформ” — люди, в целом удовлетворенные государственным курсом (не обязательно по всем направлениям);
- люди без твердых политических убеждений, предпочитающие сохранение курса действующей власти риску дестабилизации этого курса в случае ее смены.

С известным допущением эти категории (разумеется, не в чистом виде — у каждого конкретного избирателя могли совпадать несколько из перечисленных мотивов) совпадают с тремя ведущими идейно-политическими мотивациями избирателя “Единой России”, выявленными исследованием ВЦИОМ [ВЦИОМ 2009]. Сторонники “Единой России” выбирают два варианта, связанных с “сильным государством”: 23% хотят видеть такое госу-

дарство в первую очередь “социально ориентированным”, а еще 20% — “рыночным”; всего это 43% электората партии, т. е. сильная государственность может считаться главным “идейным запросом” избирателей “Единой России”. Обратим, однако, внимание, что более трети (36%) избирателей “Единой России” вообще уходит от ответа на подобный вопрос, в т. ч. почти каждый четвертый (23%, рекордный показатель для партийных электоратов) заявляет, что “не интересуется политикой”, но, добавим, при этом поддерживает власть.

Рост электората “партии власти” от выборов к выборам обуславливался расширением второй и третьей из обозначенных категорий: укрепление государственной власти служило стимулом и мотивом для “конформистов”, а улучшение социально-экономической обстановки в стране расширяло ряды тех, кто предпочитал сохранение действующей власти риску ее смены.

Сохранение и расширение большинства превращается для “Единой России” в самоцель. Стремление к высокому результату естественно для любой политической партии, однако в практике “Единой России” количественные показатели обретают приоритет над другими целями: продвижением содержательной программы, повышением авторитета законодательной власти (в результате широкого использования так наз. паровозов реальные будущие депутаты оказываются “в тени” губернаторов, которые, за единственным исключением, не берут мандаты), чистотой и корректностью избирательных кампаний. Из СМИ получила известность практика так наз. плановых заданий руководству региональных организаций (а на деле — исполнительской власти регионов) по достижению заданного результата. Региональная власть ощущает себя конкурирующей не столько с другими партиями, сколько с соседними областями; та же “бюрократическая конкуренция” воспроизводится на уровне нижестоящих избирательных комиссий. Это провоцирует их на применение “административного ресурса”, зажим межпартийной конкуренции. Поражение “Единой России” на региональных выборах считается недопустимым: если такое все же происходит, победители подвергаются давлению вплоть до судебного преследования (как в Ставрополье) или “переманиваются” в “Единую Россию” (мэры Иркутска, Ангарска, Волгограда). Тот факт, что даже поражение на выборах не отстраняет “Единую Россию” от власти, свидетельствует о ее несамостоятельности: отстранение или “перевербовка” победителей осуществляется явно в более высоких властных инстанциях.

После успеха “Единой России” на федеральных выборах 2007 г., достигнутого во многом благодаря тому, что список партии возглавил В. Путин, результат на сопоставимом с декабрем 2007 г. уровне стал “целевым” для региональных выборов, и в целом выдерживался, несмотря на разразившийся осенью 2008 г. социально-экономический кризис (см. таблицу 2). Тенденция переломилась лишь в марте 2010 г., чему предшествовали громкие протесты всех парламентских оппозиционных партий против применения административного ресурса на выборах октября 2009 г. Однако даже такое снижение результата выборов партийного списка не помешало “Единой России” сформировать квалифицированное большинство почти во всех законодательных собраниях (в одномандатных округах кандидаты “Единой России” побеждают в абсолютном большинстве случаев).

Таблица 2

## Результаты “Единой России” на региональных выборах (2008-2010 гг.)

Дата выборов	Средний результат “Единой России”, %
10 октября 2010 г.	55,5
14 марта 2010 г.	50,59
11 октября 2009 г.	62,07
1 марта 2009 г.	58,62
12 октября 2008 г.	66,54
2 марта 2008 г.	62,65
2 декабря 2007 г. (выборы в Госдуму)	64,39

*Коалиционное строительство и “внутрипартийная демократия”*

“Единая Россия” превратилась в широкую коалицию различных элитных группировок. Неизбежные конфликты между группами экономических интересов, субрегиональными группировками, отдельными фигурами оказались встроенными в единую политическую вертикаль и находят разрешение внутри ее — не без издержек, но и без угрозы дестабилизации политической ситуации<sup>6</sup>. Но и этот процесс — сам по себе, безусловно, позитивный, имеет свои издержки.

Строительство коалиции шло “сверху вниз”, как правило — при определяющей роли Администрации президента в центре и губернаторов — в регионах. Такая модель “загнала конфликты внутрь”, что допустимо лишь при условии, что они остаются “тлеющими” и не приобретают еще более острого характера. Так, “неустранимым” оказывается институциональный конфликт губернатора (как правило — члена “Единой России”) с мэром столичного города субъекта (тоже зачастую “единоросса”). Механизмов внутрипартийного арбитража этого объективного институционального противоречия (равно как и других спорных случаев) “Единая Россия” не создала. Попытки выступления в этом качестве “комиссара из Центра” могут быть эффективны — как в случае с президентом Башкирии М. Рахимовым, критика которого в адрес “Единой России” [Ростовский 2009] вызвала недовольство в руководстве федеральной партии [Колесников 2009], или с попыткой дагестанского отделения партии повлиять на выбор федеральным руководством кандидата в президенты республики (естественно, в пользу действовавшего на тот момент президента). Но в некоторых ситуациях такой арбитраж не срабатывает, как это произошло в Мурманске, где губернатор обрушился с критикой на партию, не договорившись по кандидатуре столичного мэра (конфликт завершился отставкой губернатора). Конфликтность не исчезает даже там, где отменены всенародные выборы мэра: на выборах городской Думы Нижнего Новгорода (октябрь 2010 г.) “единороссы” откровенно конкурировали сами с собой: ставленники губернатора В. Шанцева стремились предотвратить избрание мэра города В. Булавинова главой местного самоуправления депутатами новой город-

<sup>6</sup> Компактное, но весьма содержательное описание этого процесса приводится в статье [Туровский 2006].

ской Думы. И хотя большинства “губернаторская партия” не завоевала, она навязала свою волю городскому парламенту и прибывшим из федерального руководства партии посредникам: В.Булавинов лишился своего поста.

Изменения в институциональном строении партии становятся проверкой ее способности вырасти в полноценный политический институт, однако пока коренные сдвиги не происходят. В первую очередь речь идет об изменении порядка выдвижения кандидатов в губернаторы на утверждение президента. Прежняя поправка в закон, дававшая партии право выдвигать одну кандидатуру в президентский список, оказалась фактически недействующей (использовалась всего однажды из трех десятков назначений за время ее действия). При новом порядке “Единая Россия” обрела эксклюзивное право на выдвижение всех кандидатур. Однако эта процедура на практике оказывается если не формальной, то непрозрачной: порядок формирования списка не предполагает публичного участия региональной структуры партии в принятии решения, не институционализована и роль партии в выборе “итоговой” кандидатуры. По утечкам из “партийных источников” можно судить, что партия лишь “озвучивает” список кандидатур, составленный в исполнительной власти [см., например, Костенко 2008; Билевская 2009]. Особенно наглядно это было продемонстрировано в процессе подбора кандидатур на пост мэра Москвы. За отставкой популярного среди населения политика, одного из основателей “Единой России”, без объяснения причин (“по недоверию”) последовали долгие консультации. Однако в тех из них, которые стали достоянием гласности, федеральные руководители (президент и премьер) встречались лишь с представителями центрального руководства партии, а руководители московской организации в лучшем случае проводили рабочие обсуждения, никак не связанные с реальным процессом принятия решений. Председатель городской Думы выражал уверенность, что названная кандидатура будет утверждена, задолго до того, как она была названа.

Еще один шаг к развитию “внутрипартийной демократии” в “Единой России” – введение института предварительных выборов (праймериз) кандидатов в депутаты различных уровней. Это действительно привело к некоторому оживлению “внутрипартийной жизни” и в перспективе может стать дееспособным механизмом кадрового отбора. Однако на нынешнем этапе этот институт остается зависимым от исполнительной власти соответствующего уровня. Там, где губернатор контролирует элиту, праймериз становятся формальностью; в других случаях возникает конфликт между губернатором и местной элитой, как это происходило перед весенними выборами 2010 г. в Иркутске по поводу кандидатуры мэра города или в Нижегородской области на выборах в органы местного самоуправления; скандалами были отмечены и праймериз в Ульяновске, Воронежской области, Омске, Новосибирске [“Единая Россия” 2009]. То, что губернаторы “заинтересованы не во внутрипартийной конкуренции, а в том, чтобы в парламенты пришли их люди”, признается и в самой “Единой России” [“Мы не можем не выстраивать...” 2010].

Жесткость конструкции и доминирующая роль главы региональной власти в ней маргинализирует любую фигуру с политическими амбициями, “не вписавшуюся” во властную “пирамиду”. Замедление или исчезновение “кадровых лифтов” негативно влияет на эффективность всей властной

системы. Жесткое противостояние региональных организаций “Единой России” с новообразованной “Справедливой Россией”, в которую во многих регионах ушли именно такие фигуры, показало, что *региональная элита не умеет и не желает осваивать навыки “переговорного стиля” отношений* с вполне “вменяемыми” и центристскими политическими фигурами, предпочитая использовать свое доминирующее положение для их маргинализации. Исполнительная власть, выбирая между вполне работоспособной (по крайней мере, в теории) моделью “правой” и “левой” лояльных партий и “властной пирамидой”, явно продемонстрировала в 2007-2008 гг. предпочтение последнему варианту. В предшествующие годы такой выбор не был недопустимым. Однако в условиях непреодоленных последствий социально-экономического кризиса и появления новых задач модернизации страны отсутствие навыка к построению политических коалиций на “горизонтальной основе” может быть чревато немалыми издержками.

#### *Программная и законодательная деятельность*

Идейно-политическая платформа “Единой России” определяется не только программными документами партии, но и концептуальным содержанием деятельности правительства, и принятыми при поддержке партии законами.

В предвыборной программе “Единой России” 2007 г. содержался грамотно составленный отчет об основных достижениях страны за минувшее четырехлетие. Однако де-факто плебесцитарный характер кампании привел к тому, что основная агитация фокусировалась на личности лидера и необходимости обеспечения преемственности власти, а конкретный программный дискурс отходил на второй план. Характерна реакция общественного мнения на продвижение “Плана Путина” как программного символа “Единой России”: в октябре 2007 г. 65% россиян соглашались, что “у Путина есть ясный план преобразований в стране”, но лишь 6% из них утверждало, что “знают и могут объяснить”, в чем этот план заключается [Левада-Центр 2007]. Таким образом, реальной публичной программой партии выступала деятельность популярного президента страны.

Принятое на XI съезде партии в ноябре 2009 г. программное заявление “Сохраним и приумножим” в своей социально-экономической части основывается на правительственной “Стратегии 2020” и таким образом носит правоцентристский характер. Основной лозунг программы – “консервативная модернизация”, понимаемая в первую очередь как уход от сырьевой зависимости, поощрение инноваций в сочетании с сильной социальной политикой.

На самом деле энтузиазма в продвижении программы модернизации партия не проявляла, предпочитая говорить о ней как о “технологической”, в лучшем случае – “социальной”. Характерно высказывание Д.Медведева об отношении “Единой России” к программе модернизации: “Я, например, не могу сказать, что ‘Единая Россия’ не разделяет идеи модернизации. Во всяком случае, глаза в глаза мне никто не говорил: ‘Мы против модернизации...’ Так мне не сказал ни один деятель ‘Единой России’” [Встреча с ведущими российскими политологами 2010]. Формально эти слова выглядят комплиментарными, но на самом деле несут имплицитный упрек: именно после этого “Единая Россия” заявила о формировании общественного движения “Россия, вперед!”



в пику сформированному ранее при участии депутатов от “Справедливой России” движению “Вперед, Россия!”. Тем не менее, вопрос о реальном отношении партии к модернизации остается непроявленным, как, например, показала выразительно позитивная реакция “Единой России” на ультраконсервативный манифест Н. Михалкова “Право и правда” (октябрь 2010 г.)

Однако на самом деле между “социальной” и “правоцентристской” повестками дня партии существует объективное противоречие. На него, в частности, указал министр финансов России В. Кудрин, которому многократно приходилось выдерживать споры с парламентским большинством по поводу приоритетов финансовой политики: “Реальная разработка политики все-таки сохраняется в правительстве, и так получается, что благодаря только Владимиру Путину удается провести многие идеи... В целом в ‘Единой России’ все-таки не правоцентристский уклон, а левоцентристский уклон. И только, повторяю, благодаря некой работе правительства и Путина лично нам удается этот баланс держать” [Бочарова 2010].

Неслучайно в кампании 2007 г. В. Путин, публично разъясняя свое решение встать во главе предвыборного списка партии, заявил, что в “Единой России” “пока нет устойчивой идеологии, устойчивых принципов, за которые подавляющее большинство в этой партии готовы бороться и положить свой авторитет” [Стенографический отчет 2007].

Уверенное большинство “Единой России” в парламентах всех уровней позволяет обеспечить стабильность в законотворческом процессе, гарантирует партии практически монопольную позицию в отношении с исполнительной властью. Это радикально снижает популизм в деятельности законодательной власти, дает возможность руководству страны и регионов проводить законы правоцентристской направленности (которые в противном случае проходили бы с большим трудом или компромиссами). Однако это положение имеет и свои существенные издержки.

В подобных условиях трудно обеспечить качество законотворческого процесса. С одной стороны, как главный союзник исполнительной власти, “Единая Россия” ограничена в возможности влияния на законопроекты, исходящие из нее: они обязательно получают поддержку партии в первом чтении, а поправки ко второму чтению в большинстве случаев носят лишь корректирующий характер. С другой стороны, подобное положение не создает стимулов для содержательной дискуссии с исполнительной властью (если законопроект исходит от нее) и другими фракциями, в результате чего качество “депутатской экспертизы” снижается. Дума действительно перестает быть “местом для дискуссий”.

Примеры очевидного “законодательного брака” достаточно многочисленны: “монетизация льгот” (речь идет не о концептуальной сущности закона, а конкретном содержании), “прорехи” в Жилищном кодексе. Неоднократно “Единой России” приходилось под явным влиянием исполнительной власти существенно корректировать свою позицию по ходу рассмотрения законопроекта или даже его принятия Думой в трех чтениях, как это случилось с законом о Знамени Победы, законом о транспортном налоге. После успешного первого чтения снималась с рассмотрения так наз. “поправка Шлегеля” к закону о СМИ (2008 г.), существенно пересматривался закон о некоммерческих организациях (2005-2006 гг.)

Отсутствие у исполнительной власти необходимости согласовывать свои законодательные начинания с другими партиями дает парадоксальный результат: влияние “Единой России” на законотворческий процесс, формально большое, становится *пассивным*. Как и во многих других политических системах со слабым парламентом, это толкает депутатов на шаги, направленные на обретение публичной популярности. Примеры этого — уже упоминавшийся закон о Знамени Победы, громкие, но, по сути, бессмысленные декларации по внешнеполитической проблематике, провал инициативы С.Шойгу о введении уголовной ответственности за отрицание победы СССР в Великой Отечественной войне. В более широком контексте можно говорить о снижении потенциала партии как механизма публичной политики, проведения интересов государственной власти в публичном пространстве.

### *Внутрипартийная дискуссия*

Как и любая преобладающая партия, “Единая Россия” объединяет в своих рядах политиков с весьма разными взглядами. С 2008 г. партия пошла на развитие внутрипартийной дискуссии в рамках трех клубов — социально-консервативного, либерально-консервативного и патриотического.

Один из руководителей социально-консервативного клуба, депутат ГД А.Исаев [ЦСКП 2008] подчеркивал, что существование клубов означает, что “партия признала многообразие внутри себя... наличие выраженных платформ внутри себя, при этом сохраняя “консервативную идеологию как ту базу, на которой мы все соглашаемся при всех наших различиях”.

Подобный “институционализированный плюрализм” может придать партии новое качество: он поощряет активных людей к публичным дискуссиям и спорам, тем самым придавая партии определенную субъектность. Особую актуальность дискуссии внутри клубов и между ними приобрели осенью 2008 г., когда клубы занялись антикризисными мерами. Однако клубы не являются внутрипартийными фракциями, их роль в разработке программных решений никак не институционализирована. Навык в выработке компромиссов при принятии внутрипартийных решений у партийцев только складывается, т. к. решения “спускаются сверху”, а позиция клубов при их принятии учитывается, но лишь в неформальном порядке. Поэтому на самом деле клубы не стали в полной мере институтом внутрипартийной демократии и механизмом внутриэлитных согласований.

61

### **ПЕРСПЕКТИВЫ “ПАРТИИ ВЛАСТИ”**

Монопольное лидерство “Единой России” в партийно-политической системе само по себе еще не обеспечивает ей роли преобладающей партии. “Единая Россия” работает как “избирательная машина” на выборах и как “машина думского голосования” в межвыборный период. Функции элитной мобилизации выполнялись ею в последние годы удовлетворительно, но лишь благодаря непрерываемому авторитету “центра” и его ресурсной обеспеченности, а не авторитетности лидеров самой партии (в регионах картина существенно варьировалась), т. е. партия в этой мобилизации выполняла скорее техническую, а не политическую роль. Функции общественной мобилизации (если не сводить таковую к обеспечению явки лояльных избирателей

на выборы) выполнялись формально — лишь в условиях кризиса партия попыталась выйти на конкретные целевые аудитории, но с минованием острой фазы кризиса активность на этом направлении существенно снизилась. Партия построена “сверху вниз”, приспособлена для выполнения вышестоящих указаний, в лучшем случае — ассимиляции элитных фигур, но не для проявления инициативы, тем более — выработки курса государственной власти.

В условиях экономического подъема и социальной стабильности такая роль партии могла считаться допустимой (хотя вряд ли эту позицию можно считать дальновидной). Но задачи инновационного развития и преодоления последствий социально-экономического кризиса порождают потребность в качественно ином механизме социальной мобилизации и агрегирования элитных интересов. Модернизация, какими бы прилагательными не сопровождалось это понятие, требует социальной активизации динамичных слоев российского общества, которые будут нуждаться и в выражении своих политических интересов.

Как показывают массовые акции начала 2010 г., протестные настроения в стране находятся на подъеме, что бросает вызов всей политической системе: “Единая Россия” воспринимает их конфронтационно — как угрозу политической стабильности всей власти. После массовых акций протеста в Калининграде Б.Грызлов заявлял, что “создан центр, который ставит своей задачей раскачивание политической ситуации”, а нападки на “Единую Россию” назвал ведущими к ослаблению государства [Борис Грызлов 2010]. Следовательно, “Единая Россия” не готова к конструктивному диалогу с “новым протестом”; а оппозиционные партии также не обретают доверия среди протестующих.

Иными словами, в распределительной коалиции российской власти “приход” ресурсов замедляется, а потребности в “расходе” возрастают как на нужды инвестиций в модернизацию, так и для поддержания уровня социальных расходов. Уже одно это требует переопределения институционального характера “партии власти”, развития горизонтальных связей и ограничения “вертикальных” механизмов управления.

Другой фактор, который будет влиять на развитие “Единой России”, — осознанная руководством страны потребность в развитии политической конкуренции, которая при повсеместном квалифицированном большинстве “единороссов” последовательно сжималась.

Разумеется, пакеты реформ политической системы, заявленные президентом Д.Медведевым в 2008 и 2009 гг., обретали силу закона голосами депутатов “Единой России”. В программных заявлениях партии регулярно звучит тема развития политической конкуренции. Однако все эти реформы (весьма мягкие и не меняющие сущностных характеристик политической системы) инициировались не партией, а исполнительной властью. Таким образом, партия и здесь оказалась пассивным исполнителем воли высшего руководства страны. В самой же партии, если судить по высказываниям партийных лидеров, они воспринимаются как вынужденные, если не навязанные. Приведем цитату из выступления А.Исаева на совместном заседании трех клубов “Единой России”, передающего не только позицию, но и эмоциональное отношение к подобным мерам: “Почему мы идем на эти либеральные выверты? Потому что мы... преследуем цель втянуть оппозицию... в политический процесс в рамках системы” [ЦСКП 2010а].

Более дальновидная часть депутатского корпуса “Единой России” осознает опасности социально-экономических трудностей, нарастания противоречий партии с “активным меньшинством” общества, риски непредсказуемого роста несистемной оппозиции (вплоть до сравнения с КПСС конца 1980-х годов, а сегодняшних “Ведомостей” — с перестроечными “Московскими новостями”) [ЦСКП 2010б].

Мартовские (2010 г.) выборы региональных законодательных собраний были восприняты партией как тревожный сигнал, а потому на осенние выборы партия поставила задачу увеличить свой результат. Примененные для этого средства включали выдвижение на региональных выборах депутатов Государственной Думы (пресловутая тактика “паровозов”) и дробление региональных групп с целью поощрения конкуренции между собственными кандидатами, что на практике приводит к конкуренции “административных ресурсов” [Холмогорова, Костенко 2010]. Однако в октябре 2010 г. результат партии оказался лишь чуть лучше мартовского (напомним, худшего за последние три года). Неслучайно в партии (и Государственной Думе) некоторое время активно обсуждалась идея совмещения обоих раундов регионального голосования 2011 г. с выборами федерального парламента, где “единороссы” рассчитывают вновь использовать авторитет В.Путина для улучшения результатов региональных выборов.

Разумеется, одновременно с такими трендами в “Единой России” предпринимаются попытки развития “внутрипартийной демократии”, например, описанные выше праймериз, решение партии участвовать во всех предвыборных дебатах (ранее партия от них уклонялась, по крайней мере, на федеральном уровне) или развитие “клубной работы”, однако и они пока не создают нового институционального качества.

Таким образом, в нынешних условиях в деятельности “Единой России” можно отмечать разнонаправленные тенденции. С одной стороны, она — преимущественно под внешним давлением из исполнительной власти — пытается выполнять функции преобладающей партии трансформирующегося общества, решать институциональные проблемы своего внутреннего устройства. В этом отличие “Единой России” от большинства других “партий власти” постсоветского пространства, в которых тренды дальнейшей централизации и укрепления авторитарных начал линейно нарастают (кроме, разумеется, случая полного распада президентского режима К.Бакиева в Киргизии). С другой стороны, типичная для “партии власти” генетика построения “сверху вниз” — по сути, усугубленная модель строения преобладающих партий в президентских режимах, — затрудняет как институциональное развитие самой партии, так и исполнение ею ролей, связанных с управлением политической конкуренцией в обществе.

Возникает ситуация замкнутого круга: исполнительная власть (в первую очередь — президенты) России создала и практически полностью управляет деятельностью своей “партии власти”, и та последовательно исполняет все отдаваемые ей стратегические указания. Однако к настоящему времени в самой партии сложился “консервативный консенсус”, направленный на закрепление нынешнего состояния партии, в котором жестко ограничена “внутрипартийная демократия” и сохраняется конфронтационная установка по отношению как к парламентской оппозиции, так и к другим общественным силам, выступаю-

щим с критикой власти. Этот консенсус объективно противоречит стратегической установке российской власти на расширение каналов политической конкуренции, “умное” управление усложняющимися общественными процессами, вовлечение в модернизационные проекты “активного меньшинства” общества.

При такой установке внутри партии затрудняется ее институциональное развитие, превращение в институт, который был бы не функцией от авторитета и ресурсной обеспеченности исполнительной власти, а самоуправляемым объединением элит и общественных групп. Будучи инструментом в руках бюрократии, такая партия сама не обретет способности к формулированию модернизационных программ и укреплению институтов политической конкуренции.

В ближайшей исторической перспективе России предстоит решать целый ряд сложнейших политических задач, причем практически одновременно и во взаимной увязке. С одной стороны, это задача преемственности власти на выборах 2011-2012 г., что потребует дальнейшей институционализации провластной партии. Сценарии сохранения нынешнего властного “тандема” или изменения его конфигурации могут быть различны, но “партия власти” будет призвана играть свою роль в любом развитии событий — например, по мнению Д. Бадовского, институционализация может быть востребована в большей степени при втором сроке Д. Медведева, в меньшей — в случае возвращения на пост президента В. Путина [Бадовский 2010].

С другой стороны, как указывалось выше, перед страной стоят задачи мобилизации ресурсов на нужды модернизации и оптимизации государственных расходов, в т.ч. на социальные нужды, доведения до конца реформ в социальной сфере. Для реализации подобных задач, как указывалось в обзоре зарубежного опыта, модель преобладающей партии действительно имеет серьезные преимущества, однако лишь при наличии определенных институциональных характеристик — способности агрегировать интересы, строить коалиции за пределами партии, разрешать внутриэлитные конфликты. Описанный же опыт “Единой России” не свидетельствует о наличии у нее таких качеств в настоящий момент или серьезных предпосылок их становления при инерционном развитии.

“Партия власти”, построенная “сверху вниз”, пребывающая в жесткой зависимости от исполнительной власти, почти лишенная внутренней автономии, рискует стать тупиковой моделью развития. Надежды на изменение такого положения есть, но связаны они преимущественно не с самой партией, а с изменением целеполагания президентской власти в области развития политической системы.

Бадовский Д. 2010. Передача власти: тандем и великий немой. — *Ведомости*, 23.03, № 50 (2568).

Билевская Э. 2009. “Единая Россия” запуталась в кадрах. — *Независимая газета*, 15.07.

Борис Грызлов принял государство в партию. 2010. — *Коммерсантъ*, 25.02, №32 (4332).

Бочарова С. 2010. За неправый уклон. — [http://www.gazeta.ru/politics/2010/02/09\\_a\\_3321653.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2010/02/09_a_3321653.shtml).

Брутер В. 1999. Партии власти уходят? — *Содружество НГ*, май, № 5(17).

Встреча с ведущими российскими и зарубежными политологами. 2010. — <http://kremlin.ru/transcripts/8882>.



ВЦИОМ. 2009. Пресс-выпуск № 1147 от 3 февраля. — <http://wciom.ru/novosti/press-vypuski/press-vypusk/single/11340.html>

Гельман В. 2006. Перспективы доминирующей партии в России — *Pro et Contra*, июль-август.

“Единая Россия” выбирает как умеет. 2009. — *Коммерсантъ*, 8.12, № 229.

Колесников А. 2009. “Единая Россия” пришла к своему лидеру. — *Коммерсантъ*, 9.06, № 102.

Коргунюк Ю. 2009. Система с доминирующей партией и режим политической конкуренции. — *Политическая конкуренция и партии в государствах постсоветского пространства*. М.: ИНИОН РАН.

Костенко Н. 2008. Интрига до конца. — *Ведомости*, 20.08, № 155(2425).

Левада-Центр. 2007. План Путина. 22 октября. — <http://www.levada.ru/press/2007102206.html>

Макаренко Б. 2009. Партийная система России в 2008–2009 гг. — *Политическая конкуренция и партии в государствах постсоветского пространства*. М.: ИНИОН РАН.

Мелешкина Е.Ю. 2006. Доминирование по-русски или мировой феномен? — *Политическая наука*. № 1.

“Мы не можем не выстраивать отношения с партией власти”. 2010. — *Коммерсантъ*, 23.04, № 72.

Примаков Е. 2010. Россия перед выбором. — *Российская газета*, 14 января. — <http://www.rg.ru/2010/01/14/primakov.html>

Ростовский М. 2009. Диссидент Республики Башкортостан. — *Московский комсомолец*, 5.06.

Стенографический отчет о встрече с автодорожниками, занятыми на строительстве участка объездной магистрали вокруг Красноярска. 2007. — [http://www.kremlin.ru/appears/2007/11/13/1829\\_type63376type63381\\_151056.shtml](http://www.kremlin.ru/appears/2007/11/13/1829_type63376type63381_151056.shtml).

Туровский Р. 2006. Региональные выборы в России: случай атипичной демократии. — *Технологии политики*. М.: Центр политических технологий.

Холомгорова В., Костенко Н. 2010. Пустят избранных. — *Ведомости*, 29.04, № 77 (2595).

ЦСКП (Центр социально-консервативной политики). 2008. Стенограмма заседания Центра социально-консервативной политики на тему “Антикризисные предложения политических клубов партии “Единая Россия”. — <http://www.cscp.ru/clauses/6/397/c/3797>.

ЦСКП (Центр социально-консервативной политики). 2010а. Стенограмма заседания на тему: “Итоги заседания Госсовета “О совершенствовании политической системы и укреплении политических институтов РФ”. — <http://www.cscp.ru/clauses/6/397/c/4111/>.

ЦСКП (Центр социально-консервативной политики). 2010б. Стенограмма заседания политических клубов партии “Единая Россия” на тему “Актуальная повестка дискуссии политклубов”. — <http://www.cscp.ru/clauses/6/397/c/4238/>.

Berglund S., Ekman J., Aarebrot F. 2004. The Challenge of History in Central and Eastern Europe — *The Handbook of Political Change in Eastern Europe, 2nd ed.* Cheltenham; Northampton, MA: E. Elgar.

Colomer J.M. 2001. *Political Institutions: Democracy and Social Choice*. Oxford: Oxford University Press.

Dahl R.A. 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.

Kirchheimer O. 1996. The Transformation of Western European Party Systems — LaPalombara J., Weiner M. (eds.) *Political Parties and Political Development*. New Haven, CT: Yale University Press.

O'Donnell G. 1993. On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries. — *World Development*, vol. 21.

Sartori G. 1976. *Parties and Party Systems. Vol. 1*. Cambridge: Cambridge University Press.